

La construcción de la figura del vecino en la participación promovida por el Estado. El caso del presupuesto participativo en el municipio de Vicente López

Emilia Arpini

Magister en Ciencia Política por el Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad de San Martín.

Doctoranda en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires.

Becaria Doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Buenos Aires. Argentina

Correo: emilia.arpini@gmail.com

Fecha de recepción: 03/04/2018

Aceptación final del artículo: 18/07/2018

El artículo explora cómo se construye en el “presupuesto participativo” al vecino como figura legítima de participante. Es decir, qué atributos, saberes y capitales son enunciados y valorados públicamente por los actores cuando se refieren a los sujetos que participan. La construcción de la figura del vecino marca cuáles son las formas específicas de compromiso participativo impulsadas y celebradas por el Estado. Sin embargo, los atributos legitimados por el Estado para dar cuenta de esta figura no siempre son replicados por los participantes, sino que se hallan sujetos a disputas e impugnaciones. Mediante este tipo de políticas participativas se promueve cierto tipo de participación, que moviliza una forma de compromiso basada en el trabajo con el Estado pero que desalienta las interpelaciones críticas sobre el accionar cotidiano del mismo que se consideren con intencionalidad política. El análisis se nutre de observaciones participantes realizadas en una localidad de la provincia de Buenos Aires, Vicente López, cuyo Estado municipal aplica esta política pública desde 2012 hasta la actualidad.

Palabras clave: *participación ciudadana; presupuesto participativo; vecinos; políticas públicas*

Building the figure of the neighbor on the participation fostered by the state. The case of the participatory budgeting in Vicente López

The article explores how the neighbor is built on the "participatory budgeting" as a legitimate figure of a participant. In other words, we identify which are the attributes that are mobilized and valued in public when people refer to subjects that participate. Building the figure of the neighbor defines the specific ways in which the state fosters a participatory commitment. Nonetheless, the attributes that are legitimated by the state are not always accepted by the participants, but are prone to disputes and objections. This kind of participatory policies promotes a certain kind of participation: one which mobilizes a commitment of the neighbors with the state, but that does not encourage political criticisms about the action of the state itself. The analysis is based on a qualitative methodology, a series of participant observations were conducted in the district of Vicente López, in Buenos Aires province. This public policy is implemented uninterruptedly since 2012 by the mentioned local state.

Key words: *citizen participation; participatory budgeting; neighbors; public policies*

Introducción

La proliferación de una serie de políticas públicas que tienen como objetivo promover la *participación*, especialmente a nivel local, ha favorecido el establecimiento en las últimas décadas de ciertos formatos, discursos y figuras que otorgan sentido a los vínculos de los sujetos con el Estado. Con ello, estas políticas han dado lugar a un acervo de experiencias que delimitan y delimitan lo que desde el Estado se promueve como *participación*.

Una de las más publicitadas y afianzadas en los municipios argentinos es el "presupuesto participativo", política que emerge como respuesta a la denominada crisis de representación política en un contexto de cuestionamiento por parte de la población en los albores del nuevo milenio. Con el paso de los años este modelo de participación se ha expandido y establecido como mecanismo corriente de gestión pública local más allá del contexto en el que se produjo su surgimiento.

En este artículo, proponemos explorar cómo se construye en el "presupuesto participativo" al *vecino* como figura legítima de *participante*. Es decir, qué atributos, saberes y capitales son enunciados y valorados públicamente por los actores cuando se refieren a los sujetos que *participan*. Nos interesa dar cuenta con ello de los modos de involucramiento específicos que promueve este dispositivo de participación local, teniendo en cuenta cuáles son los requisitos que los organizadores solicitan de aquellos que participen, y la medida en que estos requisitos son negociados por los participantes.

El análisis se nutre en una investigación realizada en una localidad de la provincia de Buenos Aires, Vicente López, cuyo Estado municipal aplica esta política pública desde 2012, hasta la actualidad.

Propuesta de análisis en torno a las políticas públicas *participativas*

En el presente trabajo partimos de la propuesta analítica expresada en los trabajos de Shore y Wright (1997) y Shore (2010), de considerar el estudio de las políticas públicas a partir de las formas en que construyen categorías de sujetos, es decir, cómo las personas son clasificadas por procesos de política pública, y con ello, son definidas sus atribuciones, sus potestades y también impedimentos. Esto quiere decir que las categorías articulan concepciones específicas sobre las personas sobre las cuales se aplican, objetivan ciertos atributos y roles en torno a ciertas figuras, normalizan ciertas conductas y excluyen otras.

Son variadas las categorías que utilizan las políticas públicas para definir a los sujetos sociales, por ejemplo, “ciudadano”, “mayor de edad”, “residente”, “beneficiario” entre muchas otras. Por ejemplo, el trabajo de Cruikshank (1999) se pregunta acerca de la construcción social de la categoría de “ciudadano” en las democracias liberales contemporáneas y muestra cómo es utilizada como modo de gobernar las conductas de las personas. Aquí retomamos una de estas categorías, la de “vecino”, tal como es utilizada en la puesta en práctica del programa “presupuesto participativo” por parte de un municipio bonaerense. Ésta es la categoría dominante utilizada en este tipo de programas para referirse a los sujetos a quienes se convoca a participar.

Nuestro análisis busca enfatizar en el hecho de que las políticas públicas son procesos complejos, interpretados y experimentados de diversas formas por aquellos que son considerados como sus destinatarios. Así, luego de su creación ingresan en una red de relaciones con distintos actores e instituciones, generando efectos que van más allá de los diseños originales, pero que también deben ser incluidos en el análisis. Por lo tanto, para dar cuenta de la construcción de categorizaciones que realizan las políticas públicas no basta con analizar sus reglamentaciones formales, sino, principalmente, mostrar las maneras a través de las cuales se ponen en práctica, preguntándonos cuáles y cómo son movilizadas las categorías por parte de los actores que intervienen en la ejecución. En este sentido, con la idea de construcción hacemos referencia a la manera en la cual el conocimiento acerca de la realidad, y en particular, sobre los sujetos, es producido socialmente por medio de las interacciones entre las personas (Berger y Luckmann, 1968).

Es por ello que proponemos comprender los procesos de categorización en las políticas públicas retomando el planteo de Goffman (2012) de considerar la situación social de interacción cara a cara como clave para la explicación sociológica. A nuestro entender, este enfoque es de particular utilidad para analizar el tipo de políticas públicas *participativas* que constituye nuestro objeto de estudio, cuya puesta en práctica se basa en la realización de encuentros presenciales entre agentes estatales y destinatarios a quienes se alude como *vecinos*. En este tipo de encuentros, tanto los agentes estatales como los participantes se presentan a sí mismos como dotados de ciertos atributos, saberes y experiencias que consideran públicamente legítimos. Asimismo, expresan sus impresiones sobre las presentaciones de los demás sujetos, también atribuyéndoles ciertos conocimientos y potestades, que pueden corresponderse o no con lo que estos últimos enuncian. Con ello, podemos considerar cómo los

procesos de categorización se expresan y se ponen en juego en estas escenas de interacción cara a cara.

Específicamente, en el caso de “presupuesto participativo” objeto del presente estudio, la construcción de la figura del *vecino* como categoría es utilizada para referirse a los sujetos que conforman el universo de participantes. Utilizamos el concepto de “figura” para subrayar su condición discursiva. Esta categoría es construida en espacios de interacción cara a cara, en donde los interlocutores enuncian la condición de “vecino” haciéndola corresponder con una serie de condiciones específicas.

Partiendo de este enfoque, señalamos como hipótesis que la definición de los atributos de los participantes en torno a cierta categoría fija las fronteras legitimadas por las instituciones estatales acerca de los modos de participación. La construcción de esta figura marca cuáles son las formas específicas de compromiso *participativo* impulsadas y celebradas por el Estado. Sin embargo, los atributos legitimados por el Estado para dar cuenta de esta figura no siempre son replicados por los participantes, sino que se hallan sujetos a disputas e impugnaciones.

En consonancia con la propuesta de análisis, optamos por un enfoque metodológico cualitativo, centrado principalmente en observaciones participantes de las asambleas entre agentes estatales y participantes (*vecinos*) que en el “presupuesto participativo” se organizan para propiciar la recepción de proyectos y la discusión sobre los mismos. Las observaciones se realizaron en 2013 y 2014 en distintos barrios del municipio y en distintos momentos del ciclo de participación establecido por el dispositivo. La técnica de observación participante permitió acceder a las situaciones observadas en el mismo momento en el que suceden, poniendo especial atención a los significados movilizados por los actores, las maneras de percibir sus propias realidades y sus conocimientos (Kawulich, 2005).. Las notas de campo que se tomaron fueron de tipo descriptivas, posteriormente trabajadas según la técnica de “análisis de contenido”, identificando secciones que posean una significación destacable para los objetivos planteados en la investigación y codificando a las mismas (Cano Arana y González Gil, 2010).

La expansión del “presupuesto participativo” y el caso de Vicente López

El “presupuesto participativo” es una política pública que apela a la participación de los *vecinos* a nivel local. Organizada por las autoridades estatales, prevé en su reglamentación ámbitos asamblearios y presenciales en donde agentes estatales y destinatarios de estas políticas, los *vecinos*, debaten *problemas*, *prioridades* y *proyectos* para implementar en los barrios. Con este objetivo se realizan una serie de reuniones a lo largo de un año, y se ejecutan los proyectos seleccionados al año siguiente.

Este formato participativo remonta sus raíces a una primigenia experiencia en 1989 en la ciudad brasileña de Porto Alegre. La clave que signó la extensa difusión del mismo fue la acción de elites a nivel internacional que actuaron como agentes en su promoción (Porto de Oliveira, 2011), en especial a través de los organismos

internacionales, que propiciaban una serie de discursos que celebraban a la *participación* como factor clave para el desarrollo de los países. De hecho, el “presupuesto participativo” pasó de ser una práctica experimental en sus orígenes en Porto Alegre, a ser premiado como “buena práctica” por la Organización de las Naciones Unidas en 1996, en el marco de la “Conferencia Internacional UN-Habitat II” en Estambul¹. En Argentina, contó con el continuado apoyo a nivel nacional de la Red Argentina de Presupuesto Participativo (RAPP), que hasta 2015 estaba nucleada en la Secretaría de Relaciones Parlamentarias de la Jefatura de Gabinete de Ministros y en la Secretaría de Asuntos Municipales del Ministerio del Interior y Transporte de la Nación.

Es inmediatamente después del estallido de diciembre de 2001 que asistimos a la puesta en marcha de los primeros ejemplos de “presupuesto participativo” en nuestro país. En el año 2002 se lanza este programa en Rosario (Ford, 2007) y en la Ciudad de Buenos Aires (Landau, 2008). Nueve años después de estas primeras experiencias un estudio a nivel nacional revelaba la existencia de cuarenta y ocho municipios con programas de “presupuesto participativo”, dieciséis de ellos en la provincia de Buenos Aires, con un fuerte crecimiento a partir de 2008, año en el cual el fenómeno cobra envergadura (Arena y Martínez, 2013). De hecho, esta provincia es la que más casos de “presupuesto participativo” registra (Ramella, 2013). En 2014 efectuamos un relevamiento de casos de esta provincia basándonos en fuentes electrónicas (portales de noticias web y páginas web oficiales de los municipios) que mostró la existencia de diecinueve casos con continuidad en su implementación y un total de treinta, es decir, once casos que si bien habían iniciado no persistían. En 2016, según datos de la Secretaría de Asuntos Municipales, se contabilizaron veinte casos en esta provincia y sesenta y dos en todo el país.

El caso de Vicente López forma parte de las localidades que iniciaron la aplicación de esta política en un contexto muy diferente al de la crisis de representación política de fines de 2001. Es así que podemos hablar de al menos dos períodos de surgimiento de experiencias de presupuesto participativo en el país. El primero de ellos emerge como respuesta a la crisis de 2001 y es en el cual se han concentrado los estudios sobre este fenómeno, y dan cuenta de las experiencias de Rosario y Ciudad de Buenos Aires a partir de 2002 y posteriormente de Morón en 2006 (Ford, 2007; Landau, 2008; Bloj, 2008; Gattoni, 2010; Annunziata, 2011; Carmona, 2011; Eberhardt, 2013; Pinillos, 2013; Pinillos y Signorelli, 2016). Un segundo período es posterior a 2008, momento a partir del cual, como mencionamos, crecen sostenidamente la cantidad de municipios que aplican esta política, sin embargo, no merecieron la misma atención en la producción académica. Más que como respuesta coyuntural a una “crisis de representación”, las experiencias que surgen en este segundo período responden a la utilización de este programa como una “herramienta” más para la gestión pública. En Vicente López, sus impulsores mencionan la importancia de la “voluntad política” del intendente de implementar un mecanismo de gestión pública de forma descentralizada. Permite también

¹ También fue recomendado en informes del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, el “Programa URB-AL” de la Comunidad Europea, el “Foro Mundial Social” y la red “Foro de las Autoridades Locales para la Inclusión Social”.

recolectar información concreta sobre las especificidades de la vida cotidiana en cada uno de los territorios, promover un vínculo con asociaciones barriales y aquellos vecinos más activos en sus barrios, y diferenciarse con respecto a gestiones de gobierno anteriores.

En esta localidad el “presupuesto participativo” data de 2012. El comienzo de su aplicación coincide con la asunción del intendente Jorge Macri, a partir de la cual se convierte en la primera municipalidad gobernada por la fuerza política PRO más allá de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Ello lo convierte en un caso relevante para el análisis, ya que se convirtió en la primera localidad de esta fuerza política en implementar este formato participativo. Lo cual indica no necesariamente se asocia a fuerzas políticas de “izquierda” o “progresistas”, como los renombrados casos de Rosario y Morón, y por ello podemos afirmar que la implementación de este tipo de políticas *participativas* es un fenómeno que trasciende a las identidades partidarias, aunque los significados movilizados en torno a la participación puedan variar.

Están habilitados a participar en el “presupuesto participativo” de esta localidad en todas las instancias los mayores de 16 años con domicilio en el municipio, o que tengan actividad “comercial, empresarial o profesional” allí. También la participación es descentralizada, ya que se participa según el barrio en donde se resida o se desarrollen actividades cotidianamente. La convocatoria se realiza por correo electrónico, página web, difusión en la prensa local, en los territorios a través de las delegaciones (un espacio descentralizado de atención del Estado municipal en los barrios) y a cada uno de los domicilios a través del Boletín que se adjunta con la boleta de pago del tributo de alumbrado, limpieza, conservación de la vía pública y servicios (conocido como ABL).

En ambos casos quienes responden a la convocatoria son en su gran mayoría adultos, con marcado protagonismo de adultos mayores. La presencia de jóvenes es escasa. Asimismo, más del 65% son mujeres. Los participantes asisten a las reuniones para disertar sobre un problema que los aqueja y para solicitar una respuesta del Estado frente al mismo. Es decir que son personas que se movilizan por el reconocimiento público de un problema y utilizan el espacio de “presupuesto participativo” como una vía suplementaria de canalización del mismo, junto con otras vías que puedan utilizar (como presentar un expediente en la “Mesa de Entradas” de la municipalidad, contactarse con un funcionario y hasta realizar un corte de calle). Se destaca la presencia de participantes que poseen vínculos asociativos a nivel barrial. El tipo de asociatividad es diversa y va desde lo más informal a lo formal. Por ejemplo, desde vecinos que se organizan en una cuadra para reclamar medidas de seguridad mediante la recolección de firmas, vecinos de un barrio que se ha inundado y reclaman obras pluviales, hasta sociedades de fomento, uniones vecinales, clubes deportivos, centros de jubilados y bibliotecas populares. Las reuniones son organizadas y moderadas por agentes del Estado municipal que forman parte de la Subsecretaría de Participación Ciudadana y de otras áreas del Estado local que colaboran con esta política.

Estudios sobre la figura del *vecino* en las Ciencias Sociales

De la mano del crecimiento de las políticas públicas que apelan a la *participación* a nivel local la figura del vecino en relación con la participación ha cobrado vigor en los últimos años. Sin embargo, aunque pueda parecer una figura novedosa, es posible rastrear la movilización de esta categoría por parte del Estado en diversos momentos de la historia argentina. De Privitellio (2003) menciona que a finales del siglo XIX primaba, al menos en el ámbito porteño, una concepción del vecino ligada a la imagen del contribuyente, condición que otorgaba el derecho a la participación política en el ámbito comunal. Conforme avanzaba el proceso de urbanización hacia las décadas del veinte y treinta, esa imagen fue desplazándose paulatinamente para dar lugar a la asociación de la figura del vecino con la del trabajador “modesto” y la epopeya del “progreso social”.

El trabajo de Canelo (2015) señala que durante la última dictadura (1976-1983), el régimen militar identificó al municipio como locus de una “participación” vecinal de tipo “apolítica” para motorizar y perpetuar el “consenso” y la “adhesión activa” al régimen. En tanto, González Bombal (1988) muestra que las asociaciones vecinales conformaron un movimiento de oposición a las políticas de la dictadura militar hacia los barrios populares, expresado por medio de una serie de protestas conocidas como “vecinazos” durante la primavera de 1982. Asimismo, esta autora señala que a partir de 1978 desde el Estado nacional se avanzó en una política de descentralización de los servicios públicos, en tanto que las municipalidades, ante la falta de recursos, comenzaron a implementar métodos de privatización de las obras de infraestructura básica, transfiriendo a los vecinos la responsabilidad de aportar los recursos.

En torno a la década de 1990 Frederic (2004) analiza la utilización de la categoría *vecino* en un municipio bonaerense, y muestra que en los discursos de los funcionarios de gobierno esta idea aparece para legitimar una forma de compromiso definida como “social”, no “política” y en torno a “trabajar sobre proyectos concretos” que comprendan a los problemas del barrio como “técnicos”.

Más tarde, en el contexto de la crisis de 2001, surgen las llamadas “asambleas vecinales”, que se reapropian de la figura para impugnar a los representantes políticos y reivindicar la toma de decisiones asamblearia y horizontal. Ante la persistencia de un diagnóstico que identifica a los “políticos” con la corrupción y los intereses privados, las autoridades estatales comenzaron a implementar una serie de políticas *participativas* basadas en el diagnóstico según el cual éstas servirían para regenerar el vínculo entre representantes y ciudadanos, y apelaron a una “ciudadanía activa”, “empoderada” y con “capacidades” para controlar y cooperar con el Estado (Landau, 2008).

Annunziata (2013) muestra que en estas políticas y, en general, en el discurso político la figura del vecino es retomada por los representantes políticos para presentarse como “hombres comunes” cercanos a los problemas cotidianos. El “vecino” es entendido en estos discursos como aquel preocupado por problemas que atañen a su entorno inmediato, sin pertenencias colectivas ni compromisos políticos, dotado de un “saber de la experiencia” no permeado por compromisos políticos. Asimismo, el artículo de Hernández (2013) indica que esta figura es utilizada por asociaciones con reclamos urbanos, securitarios y ambientalistas que se presentan como sujetos legítimos de reclamo por poseer un “saber de primera

mano” sobre la ciudad, y que ello establece condiciones de posibilidad para que desde el discurso gubernamental se retome la figura del vecino como sujeto político central.

Por último, el trabajo de Gago y García (2014) muestra que en 2010, durante una serie de conflictos por el derecho a la vivienda en el área metropolitana de Buenos Aires, cómo fue utilizada la figura del vecino en la producción de discursos que legitiman la desigualdad social, asociándola a ideas como la propiedad, la seguridad y el orden.

La motorización de la figura del *vecino* en el “presupuesto participativo”

En el presente apartado presentaremos los modos en los cuales en las asambleas de “presupuesto participativo”, los participantes asocian a la categoría *vecino* ciertas características específicas. En primer lugar, cuando los participantes toman la palabra por primera vez en las asambleas, inician sus alocuciones presentándose por su nombre de pila y mencionando el lugar donde residen, haciendo alusión a las intersecciones de calles o la cercanía a algún punto de referencia de los barrios (por ejemplo, un comercio, una fábrica o un colegio conocido). Esta presentación contrasta con la que hacen los agentes municipales, ya sean funcionarios o empleados que trabajan en distintas áreas en la estructura municipal y acuden a las asambleas. Estos agentes se presentan con su nombre y apellido, y posteriormente mencionan en qué sector del Estado trabajan (secretarías, direcciones, etc.). Algunos también hacen mención a su titulación profesional (en particular arquitectos, abogados, médicos, ingenieros).

La presentación inicial de los *vecinos* coincide con el modo en que son convocados a participar por el Estado. Y es que los participantes son considerados como poseedores un saber específico, de primera mano, acerca de las realidades cotidianas que se viven en la ciudad. Por el hecho de habitar en los barrios, se los piensa como conocedores de las dinámicas y rutinas cotidianas de los territorios. Al tratarse de saberes situados, que se obtienen en la cotidianidad de cada vecindad, para los funcionarios constituyen un insumo para la generación de políticas públicas, de difícil acceso para quien no transita el barrio en el día a día. Entonces, se los convoca como poseedores de un conocimiento concreto, puntual, acerca del entorno en el cual habitan. La *experiencia* de los vecinos al transitar las calles de su barrio vendría, en esta visión, a paliar el carácter incompleto del saber de los funcionarios de gobierno.

Uno desde el gobierno a veces le pega, y a veces no. Uno dice: “tendríamos que arreglar esta calle”. Y está bien arreglarla. Pero hay muchos vecinos que quizás hubieran priorizado aquella calle, y no esta. Uno puede tener la mejor intención, pero aún así, desde la visión de uno, errarle. Necesitamos que ustedes nos ayuden

a identificar una parte importante de nuestra inversión. Con la experiencia de ustedes, nos transformamos en más eficientes.²

De esta forma se configura la idea de un “vecino colaborador”, que *ayuda* a los agentes estatales compartiendo aquel conocimiento obtenido en la experiencia de habitar un territorio. Pero ¿qué tipo de *experiencia* ponen en común los participantes? ¿Son esas *experiencias* siempre utilizables por los funcionarios?

La enunciación de la figura del vecino como afectado

Las asambleas de “presupuesto participativo” se configuran como una puesta en común de los datos puntuales que cada uno de los vecinos posee sobre su barrio, que los agentes estatales se apresuran a anotar como información. De esta manera se va configurando la figura de un “vecino experimentado” como quien ha atravesado una experiencia de forma personal en los barrios, y ha sido *afectado*. La manera en la cual se define este saber de los vecinos indica que, para conocer, las situaciones no se vivencian a la manera de un espectador indemne, sino que se las atraviesa corporalmente, no se obtiene simplemente por la observación, sino también por el sentir. Es una forma distintiva de conocimiento, reivindicada por los actores como especialmente genuina e incontestable.

Cuando los vecinos testimonian situaciones concretas de su vida cotidiana, en muchas ocasiones lo hacen colocándose en el lugar de “víctima” para reclamar soluciones y enunciar peticiones dirigidas a los agentes estatales. Veamos el ejemplo concreto de una participante que se reconoce como víctima de un conjunto de personas cuyas conductas afectan la salud de su familia, y solicita medidas de control por parte del Estado:

Yo soy Eloísa. Vivo en la fábrica en Avenida Constitución y 25 de mayo, en donde viven alrededor de seiscientas personas. Soy argentina. Tengo dos hijas, una con discapacidad. Lo que me preocupa muchísimo a mí es la inseguridad, la falta y desatención por parte de la justicia. Por más que sea villa, necesitamos que pueda haber leyes de convivencia, que haya limpieza, que haya control. He recurrido a la justicia, pero me dicen que no pueden intervenir porque vivimos en una fábrica tomada. Pero somos seres humanos. Nos dicen “los de la villa no tienen derechos”³.

Por un lado, la vecina sostiene que las agencias estatales le han negado la protección por vivir en un espacio tomado de forma ilegal y sin pagar impuestos, argumento al cual contraponen el estatus *humano* de quienes allí habitan, y también la propia nacionalidad. A su vez, reivindica la protección social por considerarse

² Intendente. Observación participante el 17/04/13 en el foro de La Lucila (VL). Durante las primeras ediciones de “presupuesto participativo” el intendente Jorge Macri asistió a los foros de apertura realizados en cada uno de los barrios.

³ Vecina. Observación participante el 03/04/13 en el foro de Villa Martelli (VL). Los nombres y calles han sido cambiados para resguardar la identidad de la vecina.

víctima de una situación que no puede manejar y que ha causado que un miembro de su familia se enferme. A partir de este testimonio podemos comenzar a evidenciar que las *experiencias* narradas por los vecinos no siempre pueden ser fácilmente tramitadas por los agentes estatales, ya que los participantes demandan una presencia estatal activa en los barrios.

También podemos notar que al realizar sus peticiones, los vecinos se presentan como miembros activos de la comunidad, con conductas que les parecen positivas, en contraposición a las conductas de aquellos que los transforman en víctimas. Aunque no todos incluyen a los mismos atributos como positivos. Algunos aseveran que hay que ser un “vecino respetuoso” de las “normas de convivencia”, y además, ser un “vecino contribuyente”, remarcando la importancia del pago de impuestos y ser propietario. De esta manera los vecinos se enuncian a sí mismos como merecedores de la protección estatal, y a su vez, también denuncian a un “culpable” de la situación personal que le toca afrontar. Así se va configurando el trazado de fronteras entre un “nosotros” vecinal y un “otro” que concentra las propiedades negativas y no pertenece a la comunidad imaginada como ideal. Para ejemplificar cómo se configura a este “otro” veamos el caso de un vecino que testimoniaba ser víctima de un grupo de familias:

No respetan nada, tiran basura en la puerta de la casa, escuchan música a cualquier hora para que escuche todo Vicente López, construyen en una casa tomada sin ningún plano, sin nada, total ellos son indigentes, no pueden pagar y se les pasa todo por alto. A los que tenemos que pagar los impuestos y hacemos algo demás se nos cobra una multa⁴.

A través de sus evocaciones como *afectados*, los vecinos trazan una frontera entre el comportamiento ideal y el comportamiento disruptivo, dañino para la comunidad e incluso sancionable. Identifican como antagonistas de la “buena convivencia” a aquellos que se desvían de estos patrones normativos. Por otra parte, nadie que esté presente en las asambleas es identificado como alteridad, sino que el “otro” es siempre parte del exterior del espacio asambleario, aquellos que no participan.

La problematización de ciertas conductas en el espacio público los lleva a proponer como “solución” mecanismos que apelan al Estado como autoridad. Uno de los mecanismos propuestos para disuadir y/o sancionar los comportamientos negativos incluyen el control directo de las conductas públicas por medio de agentes municipales que patrullen las calles. Los vecinos aseveran que “el municipio tendría que tener un control”, que “falta personal de calle”, “personal que pise y haga boletas”, ante problemas tales como el estacionamiento indebido, la falta de higiene en las calles o la edificación no adecuada.

Hay muchos de los temas que estamos hablando, hay cosas que son municipales, como estamos hablando, por ejemplo, de levantar las hojas, limpiar, cortar los

⁴ Vecino. Observación participante el 19/06/13 en el foro de Munro (VL).

árboles, si el árbol rompió la vereda. Todo eso es municipal, porque es obligación y pagamos impuestos.⁵

En los discursos de los vecinos hay una clara responsabilización del Estado por el cuidado del espacio público y, en particular, por el control de las conductas de los transeúntes. Por su parte, los agentes estatales expresan el desacuerdo con respecto a las propuestas de los vecinos que piden mayor control del Estado en los barrios o que señalan incumplimientos estatales de las normas. Incitan a los participantes a crear proyectos de obras públicas *concretas*, que se ejecuten en un tiempo y lugar determinados y no en el largo plazo de la gestión pública.

Acá lo que se está discutiendo es ¿en qué gastar la plata? No en cómo mejorar el servicio. Ni en como planificar mejor. No es ese el objetivo. El objetivo de esto es ver en qué gastar la plata. En una unidad sanitaria nueva, por ejemplo. En un jardín maternal. Esto no es un lugar de queja. Me parece que es una pérdida de tiempo tener un lugar tan valioso como este para quejarse.⁶

Ante el crecimiento de demandas de vecinos preocupados por el control de las conductas en los barrios, un organizador expresaba que uno de los objetivos del gobierno municipal era que “ciertas cargas que hay del lado del municipio sean compartidas por todos los vecinos”, ya que “el municipio es muy grande, no se puede estar en todos los lugares a la vez”. Agregaba que:

Capaz en un primer momento sí comunicar desde el lado nuestro lo que está bien o lo que está mal hacer en la calle, cómo uno debería comportarse. Después es una especie de regeneración que se hace en el vecino, después el mismo vecino va cuidando.⁷

En este sentido, buscaba restar parte de las atribuciones de responsabilidad al Estado hechas por los vecinos, y proponía que los mismos vecinos se conviertan en agentes de gobierno. Contrariamente, varios participantes interpelaban al organizador señalando los inconvenientes que conlleva que cada uno de los vecinos se conviertan en agentes de gobierno.

Si no hay inspección, no hay control, el vecino hace lo que se le ocurre. Primero, porque cree que está bien y por desconocimiento, si nadie se lo dice. Entonces tendríamos que adecuarnos a los códigos, cumplir, y que el municipio sea el ejemplo de hacer cumplir las normas, y no pedirnos a nosotros que nos fijemos si

⁵ Vecinos. Observación participante el 06/07/13 en el foro de Carapachay (VL).

⁶ Funcionaria. Observación participante el 17/05/13 en el foro de Florida Este (VL)

⁷ Organizador. Observación participante el 17/05/13 en el foro de Florida Este (VL).

el vecino cortó el árbol o no lo cortó. Eso lo tiene que hacer el municipio. ¿Para qué están las patrullas urbanas?⁸

Como veremos en el siguiente apartado, la *responsabilidad* es reivindicada por los agentes estatales como un atributo positivo de los vecinos, lo que contrarresta aquellos enunciados en torno a las mayores responsabilidades del Estado.

La enunciación de la figura del vecino como responsable

En las operaciones de identificación y selección de proyectos a ser ejecutados en el marco de estos programas participativos, existen una serie de estrategias impulsadas por los agentes estatales a cargo para establecer el tipo y alcance de los proyectos que los vecinos eligen, y con ello, trazar un límite a las demandas que puedan enunciarse responsabilizando al Estado. Para ello, el significante que más utilizan es el del establecimiento de *prioridades*. Para los funcionarios, el “presupuesto participativo” constituye un espacio de formación de los vecinos, en tanto puedan interiorizar las categorías, técnicas y métodos utilizados por la administración pública. Según esta visión, la tarea más importante es que los vecinos aprendan a establecer un orden de prioridades en torno a las necesidades y los proyectos más acuciantes. Veamos cómo se ve ilustrada esta idea en palabras del intendente:

Esto es un ejercicio de muchísimo valor para el vecino, porque cuando nos ponemos en vecinos, nos ponemos a veces en una postura de mucha simplificación de las cuestiones. Decimos “queremos todo”, actuamos más como chicos demandantes que como responsables de llevar adelante una familia. Que en definitiva lo que hacemos como padres, todos los días, es tratar de definir un orden de prioridad. “No tengo para todo, pero estoy seguro para sí, qué quiero tener”. Y ese ejercicio de los vecinos es muy interesante. Porque los talleres comienzan primero con mucha catarsis, mucha queja, mucho pedido, mucha necesidad contenida de participación. Después se pasa a proponer un montón de cosas. Algunas exceden el marco de presupuesto disponible, y el tiempo de lo que tiene que ser una obra de un año en un barrio. Y se termina comprendiendo que, en definitiva, lo que estamos tratando de hacer es definir un orden de prioridades. Eso nos hace crecer como sociedad, nos genera ciudadanía, responsabilidad y respeto⁹.

Entonces, una de las dimensiones en la que para el intendente debe trabajarse es la del formateo de la demanda ciudadana. Limitar las demandas, amoldarse a los montos preestablecidos y aprender que se tiene menos de lo que se quiere como objetivo de la formación ciudadana. De forma pedagógica equipara la

⁸ Vecino. Observación participante el 17/05/13 en el foro de Florida Este (VL).

⁹ Intendente. Observación participante el 03/04/13 en ocasión del lanzamiento de la edición 2013 del presupuesto participativo (VL).

administración pública con la administración privada de un hogar de familia¹⁰. En esta figuración, los vecinos que adquieren mediante la participación la capacidad de limitar la asignación de responsabilidades al Estado son *adultos responsables*.

El discurso del intendente permite a la vez señalar la oposición entre participar como “vecino responsable” limitando las demandas; y otra forma de participación deslegitimada: la de la *queja* y la *catarsis* que para él debe trascenderse.

Para que los vecinos aprendan a priorizar, los foros participativos se convierten en espacios en los cuales funcionarios especialistas en distintos temas, que trabajan en la municipalidad, socializan datos técnicos que los vecinos incorporan. Por ejemplo, predicciones acerca del costo monetario que podrían tener determinados proyectos, que si son muy elevados no pueden ser cubiertos por medio del “presupuesto participativo”; o las competencias legales detentadas por la municipalidad sobre ciertos terrenos que si no se poseen dificultan la ejecución de los proyectos. No porque se debata una idea en una asamblea se realizará un proyecto en torno a la misma. Los proyectos no pueden sobrepasar los montos de dinero asignados ni la pequeña escala de las obras, en tanto éstas nunca son a nivel de todo el municipio sino que son en un barrio, una cuadra o una esquina.

Otra de las dimensiones que para el intendente del PRO debe excluirse del espacio participativo es la que él define como política. La figura del *vecino responsable* capaz de limitar sus demandas se complementa con la capacidad de *poner un freno a la política*. El intendente interpela a los vecinos en torno a la *responsabilidad* para “ponerle límites” a aquellos otros participantes que hacen “política sectorial, política partidaria o, en el peor de los casos, politiquería” y que, por ende, traen “reclamos malintencionados, no reclamos genuinos”¹¹. Para él, el ámbito participativo debe ser un ámbito libre de interferencias políticas, un ámbito protegido de la influencia de los partidos políticos. Traza una distinción entre la figura del *vecino*, entendido como quien no posee o no expresa abiertamente una adhesión política, y el militante de un partido político, en especial, de *otros* partidos políticos que no sean el PRO:

*Si viene alguien de otro partido político, con una muy buena idea, bienvenido. Pero que la discuta como vecino. No que venga a discutir, sobre todo si son espacios políticos que tienen representación en el Concejo Deliberante, en donde pueden plantear sus cuestiones.*¹²

En otra de sus presentaciones inició su discurso haciendo alusión a un rumor esparcido en el barrio, el cual le sirvió como puntapié para expresar que los *foros*

¹⁰ Asimismo, en otra ocasión el intendente agregó que la lógica de “actuar como adultos responsables” también tenía que ver con aquellas decisiones que hay que tomar “en nuestras empresas o en nuestros emprendimientos”, homologando el trabajo estatal y el trabajo de participación ciudadana a la lógica privada. (Observación participante el 17/04/13, foro de La Lucila).

¹¹ Intendente. Observación participante el 03/04/13 en ocasión del lanzamiento de la edición 2013 del presupuesto participativo (VL).

¹² *Ibidem*.

no eran un espacio para *la política*. Se trataba de un rumor sobre la existencia de una cadena de llamados telefónicos que avisaba que el *foro* barrial no iba a realizarse. Para el intendente, esto era una muestra de cuán “molesto” le resultaba a “la política” que “los vecinos se junten”. Aquellas personas detrás de las llamadas telefónicas entonces procedían a esparcir la información falsa para “sabotear” el espacio participativo de los *vecinos*. *La política* es identificada en este discurso como impedimento a la participación legítima de los vecinos, y en ese sentido, el intendente instaba a los participantes a ser *responsables* y proteger al “presupuesto participativo” de la injerencia política.

*Vamos a tener que hacer un esfuerzo, y en eso ustedes van a ser centrales. Porque cuando la política partidaria y electoral se metan en el foro, los vecinos van a tener que decir: “mirá, está todo muy bien, muy lindas las elecciones, vos tenés tu visión, pero acá estamos discutiendo dónde vamos a poner esta plata para hacer esta obra, no estamos discutiendo si lo querés o no lo querés a Jorge”.*¹³

Como puede observarse, se trata también de una concepción de *la política* personalizada, de afinidad con la persona a cargo del gobierno municipal, y no sobre las orientaciones diversas que pueden tener las políticas públicas. En este sentido, en torno a los proyectos de políticas públicas que se realizan en el “presupuesto participativo” no sería válida la discusión entre participantes que se presenten y defiendan abierta y públicamente una cierta adhesión partidaria o afinidad con un líder político. De esta manera, defiende que el “presupuesto participativo” no es un espacio para la expresión de distintas identidades político-partidarias, como el Concejo Deliberante.

Conclusiones

Un conjunto de políticas públicas ha vuelto posible en las últimas décadas la enunciación de la categoría *vecino* como interlocutor legítimo del Estado. Se trata de un término que adquirió connotaciones específicas en los diversos contextos en que se utilizó, y estas connotaciones se hallan asociadas al tipo de acciones y adhesiones promovidas por el Estado.

El presente trabajo buscó aportar al estudio de la figura del *vecino* en las políticas públicas participativas a nivel local por medio del estudio del programa de “presupuesto participativo” en la localidad bonaerense de Vicente López. A lo largo del texto mostramos las maneras a través de las cuales los *vecinos* realizan sus presentaciones de sí, caracterizándose como habitantes de un barrio dotados del capital de la *experiencia* de “ser afectado” por diversas problemáticas. Este capital buscaba ser utilizado por los agentes estatales para la formulación de proyectos y políticas públicas, y por ello se promovía la figura de un “vecino colaborador” con el Estado.

¹³ Intendente. Observación participante el 17/04/13 en el foro de La Lucila (VL).

Sin embargo, esta *colaboración* no discurría fácilmente en los “presupuestos participativos”, ya que los vecinos al presentarse como “afectados” trazaban distinciones morales sobre las conductas en la vía pública, y responsabilizaban al Estado por la falta de control de tales conductas. Ante el crecimiento de las interpelaciones al Estado, los funcionarios y promotores de estos dispositivos participativos reivindicaban para los *vecinos* el atributo de la *responsabilidad*. Un “vecino responsable” era señalado como aquel capaz de limitar y priorizar sus demandas como *adulto* e impedir la politización de los debates. Los agentes estatales incorporaban y motorizaban la concepción de la incapacidad del Estado de hacer frente a todo lo que los ciudadanos demandan. Por su parte, los vecinos no siempre aceptaban las atribuciones de responsabilidad, y algunos realizaban una crítica abierta a lo que ellos consideraban como un desentendimiento del Estado municipal.

A lo largo del presente trabajo mostramos las múltiples significaciones que puede adquirir la figura del *vecino*, enunciadas en público en situaciones de interacción cara a cara y también sujetas a disputa. Estas variadas formas de aludir al vecino también han estado presentes como significantes en otros espacios y momentos de la historia. El estudio de esta política pública nos revela cómo, mediante la enunciación en espacios *participativos*, estos se conjugan, constituyen y privilegian ciertos modos de involucramiento público de los participantes.

De esta manera, sostenemos que mediante este tipo de políticas participativas el Estado municipal promueve cierto tipo de participación. Se trata de una participación que se muestra bajo una forma despolitizada, que busca eludir la expresión manifiesta de disputas sobre las orientaciones de las políticas públicas encaradas por el municipio y, en particular, de identidades partidarias. A su vez, fomenta una participación que crea proyectos de políticas públicas que dan cuenta de demandas acotadas y puntuales. Y si bien se trata de un tipo de participación que se muestra despolitizada, produce una forma de politización que tiene que ver con la incorporación de saberes propios de la burocracia estatal, mediante el trabajo de *priorización* de demandas que se solicita a los vecinos. Moviliza una forma de compromiso que se basa en el trabajo *con* el Estado, aunque no pueda escindirse de la conflictividad en su interior.

Bibliografía

ANNUNZIATA, Rocío (2011) “Los mecanismos participativos como puesta en escena de la proximidad. La experiencia del Municipio de Morón”. En Nardacchione, G. (Comp.) *Todos juntos: dispositivos de participación de los gobiernos locales en la Argentina reciente*. Buenos Aires: Prometeo.

ANNUNZIATA, Rocío (2013) “La figura del «hombre común» en el marco de la legitimidad de proximidad: ¿un nuevo sujeto político?”. *Astrolabio*, N°10, pp. 127-155.

ARENA, Emiliano y MARTÍNEZ, Carlos (2013) *Experiencias y buenas prácticas en Presupuesto Participativo*. Buenos Aires: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

BERGER, Peter y LUCKMANN, Thomas (1968) *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires: Amorrortu.

BLOJ, Cristina (2008) "Itinerarios de deliberación ciudadana. El programa Presupuesto Participativo del Municipio de Rosario (Argentina)". *Iberoamericana*, Vol. VIII, N° 32, pp. 31-50.

CANELO, Paula (2015). "La importancia del nivel municipal para la última dictadura militar argentina. Un estudio a través de sus documentos reservados y secretos (1976-1983)". *Historia*, Vol. II, N° 48, pp. 405-434.

CANO ARANA, Alejandra y GONZÁLEZ GIL, Teresa (2010) "Introducción al análisis de datos en investigación cualitativa: tipos de análisis y proceso de codificación". *Nure Investigación*, N° 45.

CARMONA, Rodrigo (2011) "Descentralización y Presupuesto Participativo en ciudades metropolitanas. Alcances y desafíos en un escenario de transformaciones Estado-sociedad". En Gabriel Nardacchione (Comp.): *Todos juntos: dispositivos de participación de los gobiernos locales en la Argentina reciente*. Buenos Aires: Prometeo.

CRUIKSHANK, Bárbara (1999) *The will to empower. Democratic citizens and other subjects*. Ithaca: Cornell University Press.

DE PRIVITELLIO, Luciano (2003) *Vecinos y ciudadanos. Política y sociedad en la Buenos Aires de entreguerras*. Buenos Aires: Siglo XXI.

EBERHARDT, María Laura (2013) *Siga participando...dedicado a los ciudadanos de las democracias reales. Los mecanismos de participación societal en la Ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Prometeo.

FORD, Alberto (2007) "Experimentos democráticos. Asambleas barriales y presupuesto participativo en Rosario, 2002/2005". Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

FREDERIC, Sabina (2004) *Buenos vecinos, malos políticos. Moralidad y política en el Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: Prometeo.

GAGO, Verónica y GARCÍA PÉREZ, Eva (2014) "Ciudad próspera, ciudad monstruosa: nuevas racionalidades urbanas a partir del caso Indoamericano". *Quid* 16, N° 4, pp. 66-83.

GATTONI, María Soledad (2010) "Dispositivos participativos en el municipio bonaerense de Morón: reflexiones en torno al Estado local, la ciudadanía y la legitimidad democrática". *Ópera*, N° 10, pp. 83-102.

GOFFMAN, Erving (2012) *La presentación de la persona en la vida cotidiana*. Buenos Aires: Amorrortu.

GONZÁLEZ BOMBAL, Inés (1988) *Los vecinazos. Las protestas barriales en el Gran Buenos Aires, 1982-83*. Buenos Aires: Ediciones del IDES.

HERNÁNDEZ, Silvia (2013) "¿Un único modelo? La figura de «los vecinos» y las construcciones discursivas de lo urbano". *Quid 16*, N° especial, pp. 50-65.

KAWULICH, Bárbara (2005) "La observación participante como método de recolección de datos". *Forum. Qualitative Social Research*, 6(2).

LANDAU, Matías (2008) *Política y participación ciudadana en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. Buenos Aires: Miño y Dávila.

MAURO, Sebastián y ROSSI, Federico (2013) "The movement of popular and neighborhood assemblies in the city of Buenos Aires, 2002-2011". *Latin American Perspectives*, Vol. 42, N°2, pp. 107-124.

PORTO DE OLIVEIRA, Osmany (2011) "Las dinámicas de transferencia del Presupuesto Participativo: una mirada hacia la acción de las élites". En Yanina Welp y Laurence Whitehead (Eds.): *Caleidoscopio de la innovación democrática en América Latina*. México: FLACSO México, Nuffield College, Centre for Research on Direct Democracy.

PINILLOS, Cintia y SIGNORELLI, Gisela (2014) "Notas sobre participación y representación en el presupuesto participativo de la ciudad de Rosario, Argentina". *Postdata*, Vol. 19, N°1, pp. 45-70.

RAMELLA, Sonia (2013) "Presupuestos participativos en los gobiernos locales argentinos ¿Un instrumento de participación?" *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, Vol. 4, N°8, pp. 187-234.

SHORE, Cris (2010) "La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la «formulación» de las políticas". *Antípoda*, N°10, pp. 21-49.

SHORE, Cris y WRIGHT, Susan (1997) "Policy. A new field of anthropology". En Shore, C. y Wright, S. (Eds.), *Anthropology of Policy. Critical perspectives on governance and power*. London: Routledge.

SIGNORELLI, Gisela (2016) "El rol de los territorios populares en el presupuesto participativo de las ciudades de Porto Alegre y Rosario". *América Latina Hoy*, N°72, pp. 103-128.